

英国のペルシャ湾撤退と米国、1968-1971

The British Withdrawal from the Persian Gulf and the United States, 1968-1971

小野沢透
ONOZAWA Toru

1971 年末、英国は、「スエズ以東」からの撤退の一環として、ペルシャ湾南岸の 9 首長国との保護条約を解消し、同地域に常駐していた戦闘部隊を撤収した。19 世紀以来、様々な形で中東に維持されてきた英国の恒常的な軍事的プレゼンスが終焉を迎えたことは、中東の近現代史における大きな画期であった。

1968 年に英国政府が撤退を決定してから実際の撤退に至るまでの 4 年あまりのペルシャ湾を巡る外交に関する先行研究は、主として、これら 9 首長国から、バハレーン、カタール、アラブ首長国連邦（UAE）という 3 か国が形成されるプロセスに注目してきた。英国のペルシャ湾撤退が法的には 9 首長国との保護関係の解消を意味し、しかも 3 か国での独立という形態が定まるまでには紆余曲折があったから、先行研究がこの点に注目してきたのは、ある意味で当然であった。しかしながら、英国なき後のペルシャ湾の新たな秩序の全体像は、9 首長国の独立形態のみで定められたわけではない¹。

本稿は、ペルシャ湾の新たな秩序が如何なる内実を有し、それが如何にして形成されたのかという、先行研究では等閑視されてきた問題を考察する。とはいえ、紙幅の関係もあり、本稿はその全体像を描き出すことはできない。それゆえ本稿は、ジョンソン（Lyndon B. Johnson）政権からニクソン（Richard M. Nixon）政権にかけての米国のペルシャ湾政策の概要、および英国の撤退直前の 1971 年を中心に米英のペルシャ湾を巡る外交を具体的に検討することで、ペルシャ湾の新たな秩序の構築過程のアウトラインを描き出すとともに、その焦点のありかを浮かび上がらせることに集中する。

1. 前史——「英国を代理勢力とするオフショア・バランシング」の枠組み²

1958年のイラク革命を境に、中東を対象とする米国の地域的政策は大きく変化した。米国の政策決定者たちは、中東における地域的目標を、ソ連の影響力の拡大防止、およびペルシャ湾からの石油供給の維持という、米国および西側世界の基本的インタレストに直結するものに局限するとともに、米国自身の域内政治への直接的関与を最小化しつつ域内の勢力関係を操作することによって、これらの地域的目標を追求する政策を採用した。かかる地域的政策は、米国自身の負担の回避・転嫁（burden-shifting）を追求する点で、「オフショア・バランシング」政策と呼びうるものであった。この政策的枠組みの中で、米国は英国が中東とりわけペルシャ湾において西側世界のインタレストを追求する代理勢力（proxy）としての役割を担うことを期待し、英国はかかる役割を積極的に引き受けた。そして、このような「英国を代理勢力とするオフショア・バランシング政策」の枠組みは、米英双方における政権交代にもかかわらず、60年代にも存続した。

1961年のクウェイトの完全独立後、中東における英国の軍事的プレゼンスは、ペルシャ湾南岸からアラビア半島南東岸に至る帯状の地域に限定されることとなった。この帯状の地域のペルシャ湾側は、バハレーン、カタル、および休戦首長国（Trucial States）と呼ばれた7首長国（アブダビ、ドバイ、シャールジャ、ラース・アル＝ハイマ、アジュマーン、ウム・アル＝カイウィン、フジャイラ）より構成された。英国は、保護条約によってこれら9首長国の外交と防衛の責任を担うとともに、各首長国の政府に派遣された文民の顧問および軍に派遣された将校を通じて、内政や国内治安にも大きな影響力を保持していた。一方、インド洋に面するアラビア半島南東部は、王領植民地のアデンおよびその後背地に広がるアデン保護領より構成された。（以下、両者を合わせて南アラビアと呼ぶ。）英軍中東司令部が置かれたアデン基地は、シンガポールおよび英本国の基地と並び、英軍の世界的な展開力を支える3大基地のひとつに数えられ、ペルシャ湾地域に英軍を展開する拠点としても位置づけられていた。アデン保護領は、英国との間に保護条約を結

んだ数多の小首長国の寄り合い所帯であり、北隣のイエメン（1967-90年の北イエメン）およびサウジアラビアからアデンを切り離す緩衝地帯として機能することが期待されていた。

1960年代前半、英国の南アラビア支配は急速に崩壊していく。すでに中立主義的・汎アラブ主義的なアラブ・ナショナリズムがアデンの労働者層を中心に拡大していたのに加えて、62年に勃発したイエメン内戦の影響で、南アラビアの反英ナショナリストは、勢力を拡大するとともに急進化した。反英ナショナリズムの激化に直面した米英両国は、「英国を代理勢力とするオフショア・balancing政策」の枠組みの下、アデンにおける英国のプレゼンス維持を目指して協調した。米国は、南アラビアで新たな責任や負担を引き受けることを一貫して回避しつつ、反英勢力の弾圧と現地勢力の取り込みの間を揺れ動く英国の南アラビア政策に常に理解を示し、英国を財政的および外交的に支援した。そして、本稿の問題関心から注目しておくべきは、66年2月に英ハロルド・ウィルソン（Harold Wilson）政権が南アラビアからの撤退を決定した後も、「英国を代理勢力とするオフショア・balancing政策」の枠組みが維持されていたことである。ウィルソン政権は、アデンに駐留していた戦力の一部をペルシャ湾地域に再配置することによって、南アラビア撤退後もペルシャ湾における軍事的責任を担い続ける姿勢を示した。それゆえ、米ジョンソン政権は、英国がペルシャ湾における軍事的責任を担い続けるとの前提の下に英国の南アラビア撤退を容認し、ポンド危機のさなかの67年11月に英国が南アラビアからの撤退を完了した時点でも、少なくとも70年代半ばまでは、英国がペルシャ湾における軍事的プレゼンスを維持すると想定していたのである。

2. 米英のペルシャ湾政策

(1) 米・英の政策形成

しかるに1968年1月、ウィルソン政権は、前年までの立場を翻して、71年3月までにペルシャ湾を含む「スエズ以東」における英国の恒常的軍事プレゼンスを解消する方針を決定した。ウィルソン政権は、すでに70年代半

ばまでにマレーシアとシンガポールから軍を撤収する方針を決定していたが、ペルシャ湾からの撤退については、米国からの反発を見越して、極秘裏に検討を進めていたのである³。ジョンソン政権は、「スエズ以東」の中でもとりわけペルシャ湾からの撤退方針に衝撃を受け、英国が既成事実を突きつける形で方針を通知してきたことに強い不快感を示した。訪米して英国政府の方針を説明したジョージ・ブラウン（George Brown）英外相に対して、ディーン・ラスク（D. Dean Rusk）国務長官は、英国撤退の「結果として生じる空白は自由世界のインタレストに反する」が、「米国はこれらの責任を引き受けることはできない」として、英国に方針再考を求めた。これに対してブラウンは、かかる空白を「英国政府が埋めねばならぬとする理由はない」として方針変更を拒否しつつ、ペルシャ湾の将来については域内諸国と米国が「この空白を如何にして埋めるべきか、協力して話し合うべきである」との見方を示した⁴。新たなペルシャ湾の秩序をめぐる米英の応酬は、お互いに責任を押し付け合うところからスタートしたのである。

英国のペルシャ湾撤退方針は、現地の親英勢力にも衝撃を与えた。前年末の段階でも英国のコミットメントに変更は無いと言質を与えられていたペルシャ湾の首長たちは、英国の突然の方針変更直面して、「パニック」の反応を示した。アブダビとカタルの首長は英軍駐留経費の負担を、バハレーン首長は英軍基地の土地使用料の免除をそれぞれ申し出て、英軍の駐留継続を強く求めた⁵。しかし、これらに対するウィルソン政権の反応は冷淡であった。英国政府は、ペルシャ湾における軍の駐留経費が英国の対外収支赤字に占める割合が軽微であることを認めつつ、ペルシャ湾からの撤退は英国の対外戦略全般の抜本的な見直しの一環であり、東南アジアにおける軍事プレゼンスを解消すればペルシャ湾におけるプレゼンスは軍事的な意味を持ち得なくなるとして、首長たちの要請を退けた。1月16日にウィルソンが「スエズ以東」撤退方針を正式に表明するまでに英国政府が示した譲歩は、撤退完了スケジュールを9か月延期して71年末に設定し直したことのみであった⁶。

英国政府内では、将来のペルシャ湾の秩序のあり方について、それまでも断片的な検討が行われていた。しかし、ウィルソン政権の撤退決定はトップダウン式に行われたゆえに、決定が行われた時点では、英国政府の実務レ

ヴェルもまたペルシャ湾撤退に向けた具体的な政策を用意していたわけではなかった⁷。1月上旬、英国政府内では、ペルシャ湾撤退に関する基本政策の準備が急ピッチで進められた。外務省が作成した1月11日付のペーパー「ペルシャ湾からの撤退」は、英国のペルシャ湾におけるインタレストとして、石油輸出の継続、敵対的勢力の影響力拡大の阻止という、米国側の地域的目標にも沿う内容を掲げた上で、英国の撤退後に当該地域の「安定と安全」を保障するのは「域内の勢力均衡 (a local balance of power)」であり、その根幹は、イランとサウジアラビアの間に、「ペルシャ湾における安定を維持し、同地域を敵対的な外部勢力から防衛することが〔両国の〕共通の利益であるとの理解」を共有させることにある、と論じた。その上で同ペーパーは、イラン・サウジ間にかかる共通理解を形成する際の障害を列挙した。両国間には、伝統的なアラブ・イラン間の緊張関係があり、とりわけ国力に優るイランの国王モハンマド・レザー・シャー (Mohammad Rezā Pahlavī、以下シャー) はサウジと同列の扱いに満足せぬかもしれない。シャーは、かねてよりバハレーン島および湾岸首長国の統治下にあるいくつかの島嶼の領有権を主張しており、イランがこれらを実力で併合すれば、サウジはイランとの協調に困難を感じるであろう。さらに、英国の保護下にある9首長国が完全独立に至る過程で、これら首長国との間に領土問題を抱えるサウジアラビアとの間にも軋轢が生じるかもしれない。

「ペルシャ湾からの撤退」ペーパーは、これら諸問題の解決に英国が主導的な役割を果たすことに否定的な見方を示した。英国は、サウジ・イラン両国に対して、ペルシャ湾の安定を維持することの利益を説き続け、両国との対話姿勢を維持すべきであるが、「サウジ・イラン間の合意を率先して提案することは我々の利益にならぬであろう」。そして、「英国撤退後の9つの保護国の形式的な国際的地位は、これら諸国のサウジアラビアおよびイランとの関係ほどには重要ではない」。それゆえ、具体的な独立の形態は当該諸国間の交渉に委ねるべきであり、「我々が撤退を前に保護国〔の国際関係〕を整頓するような何らかの枠組みを押しつけようとするのは誤りであろう」⁸。すなわち英国政府は、イランとサウジアラビアを英国撤退後のペルシャ湾における新たな秩序の現状維持勢力たらしむことを目標として定めたもの

の、領土問題をはじめとする新たな秩序の具体的な内実を決定するのはあくまでも当事者であるペルシャ湾諸国であり、英国は如上の目標の実現に向けて可能な範囲で影響力を行使するにとどめる、との消極的なペルシャ湾政策を策定したのである。

一方、英国に虚を突かれる形となったジョンソン政権は、にわかにペルシャ湾政策の策定を迫られた。2月初めにジョンソン政権が承認したペルシャ湾政策文書 IRG/NEA 68-8 は、ブラウンとの会談でラスクが明言していた通り、米国が当該地域における英国のプレゼンスに「取って代わるのは政治的に可能でも望ましくもない」との大前提を改めて確認した上で、英国に対して軍事的撤退後も可能な限りペルシャ湾における影響力を維持するように求めること、サウジアラビアとイランの友好関係を増進させること、そしてペルシャ湾諸国間の政治的・経済的な協力を促すことを基本的な政策目標として列挙し、これらの全てを「内密に (low-key)」追求する方針を決定した。つまり米国政府もまた、サウジとイランを英国撤退後のペルシャ湾の新たな秩序の現状維持勢力として取り込むことをペルシャ湾政策の基本的な目標に据え、同時に、かかる目標を追求するに当たって自らの直接的な関与を最小限にとどめる方針を決定したのである⁹。

このように米英両国が新たな秩序の構築に消極的な姿勢を示した背景には、ペルシャ湾諸国の動向も関係していた。1月19日にVOAで放送されたインタビューの中で、ユージン・ロストウ (Eugene Rostow) 国務次官は、イラン、トルコ、パキスタン、サウジアラビア、クウェイトを名指しして、これらの諸国がペルシャ湾の「安全保障の枠組み (security arrangements)」の「核」となることに期待感を表明した¹⁰。このロストウの即興の発言は、たちまち湾岸首長国を含む多くの中東諸国の関心を惹いたが、それらの多くは、米英両国が英国撤退後のペルシャ湾の秩序について何らかの合意に至っている、あるいは共謀関係にあることを疑う反応を示したのである¹¹。かかる事態は、米英両国の政策に確実に影響を及ぼした。2月上旬の米英首脳会談に向けて作成されていた米国側のブリーフィング・ペーパー案には、英国政府に対して「東南アジアおよびペルシャ湾における地域的な安全保障の枠組み〔の構築〕を奨励するために可能なあらゆる行動をとる」よう求めると

の記述があったが、ロストウの発言に対する中東諸国の反発を受けて、ペルシャ湾地域にかかる枠組みを構築することを目指す文言は削除された¹²。そして、英国政府内でも、ロストウ舌禍事件以降、西側諸国が何らかの地域的枠組みを押しつけるような印象を中東諸国に与えることは厳に慎むべきであるとの認識があらためて確認されることとなったのである¹³。

もうひとつの、より深刻な事態は、イラン・サウジ関係の冷却化であった。かねてよりイランは、バハレーン島全体および首長国の統治下にあった3つの島嶼——シャルジャ統治下のアブー・ムーサ（Abū Mūsa）島、およびラース・アル＝ハイマ統治下の大小トゥンブ（Tunb）島——の領有権を主張していた。英国の撤退方針発表後、イラン政府は、サウジアラビアがバハレーンをアラブ人首長の下にある政治体として、つまりイラン領ではないと見做しているとして、にわかにサウジ批判を強め、シャーのサウジ訪問を延期した¹⁴。これには伏線があった。1月初めに英国政府から撤退方針の通知を受けたときの、両国君主の反応は対照的であった。サウジのファイサル（Faysal bin 'Abd al-'Azīz）国王は、イランがペルシャ湾の覇権を目指すのではないかとの懸念を表明し、英国の撤退に否定的な反応を示した。一方、シャーは、英国の撤退に異議を唱えることなく、湾岸諸国との協力関係を追求していくとのポーズを取りながらも、ペルシャ湾島嶼に対するイランの権利を強調した。つまり、ファイサルが現状の変革に否定的な姿勢を示したのに対して、シャーは、英国の撤退をむしろ好機と捉え、イランに有利な形で領土問題を解決しようとしていたのである¹⁵。

米国は、イラン・サウジ両国に対して、米国が英国に代わって中東における軍事的責任を担う意思を持たぬこと、そしてペルシャ湾諸国とりわけイランとサウジアラビアが当該地域の安全保障の実現に向けて協調することに期待していることを伝達し、両国に関係改善を慫慂した¹⁶。しかし、以後の展開から明らかになるように、英国の撤退決定を機に休眠状態を解かれたペルシャ湾島嶼の領有権問題は、米国の「内密」なとりなしで解決されるようなものではなかったのである。

(2) 米英の合意形成

2月8-9日にワシントンで開催された米英首脳会談では、ペルシャ湾政策の摺り合わせが予定されており、米英の政策担当者たちは、上記の政策文書に沿う内容のグリーンフィンギング・ペーパーをそれぞれ用意していた¹⁷。しかるに、直前にヴェトナムで勃発した所謂テト攻勢の影響で、首脳会談のほとんどの時間はヴェトナム問題に割かれることとなった¹⁸。もともと首脳レベルで合意すべき事案とされていたペルシャ湾問題は、ヴェトナム問題が急を告げる中で、実務者レベルで解決されるべき問題へと事実上格下げされることとなったのである。

ペルシャ湾政策について米英間で最初の包括的な意見交換が行われたのは、確認できる限りで、3月27日にロンドンで行われた事務レベル会合である。会合では、米国側からの要請に応じる形で、英国側のスチュワート・クロフォード（Stewart Crawford）バハレーン政治駐在官（Political Resident：湾岸首長国を統括する大使に相当）らが、9首長国間で始まっていた新たな連邦国家結成に向けた動きや、イランとサウジアラビアの動向を詳細に説明し、米国側は聞き役に徹した。会合に明確な結論は無かったものの、両国の政策担当者たちは、新たな連邦国家結成に向けた首長国の動きを見守る姿勢を共有するとともに、かかる連邦国家の結成をも含むペルシャ湾の新たな秩序の構築に向けた最大の障害はイランのペルシャ湾島嶼に対する領土要求であり、それにもかかわらず米英両国はイランに対する影響力を低下させつつある、との認識で一致した¹⁹。

これに続いて、5月15日にワシントンで開催された次官級の米英協議でも、まず英国側がイラン・サウジ関係およびペルシャ湾島嶼領有権問題の現状を説明した。英国側の説明をひととおり聞き終えたところで、米国側代表のルシアス・バトル（Lucius D. Battle）近東・南アジア（NEA）担当國務次官補が、米国側の認識と方針を説明した。バトルは、「ペルシャ湾の将来の安定においてイランとサウジアラビアが鍵となる」との認識は米英間で一致していると指摘した上で、「英国が当該地域における政治的・経済的・文化的プレゼンスを可能な限り維持することがいっそう重要になっている」という米国側の見解を示した。つづけてバトルは、米国がシャーに領土問題等

で柔軟姿勢を促したものの効果を上げ得ずにいること、そして米国が「引き続き当該地域の諸紛争（squabbles）を最小化すべくあらゆる行動を取る」方針であることを説明し、米英間の意見交換を継続することを希望する旨述べて発言を締めくくった²⁰。確認できる限りで、米国のペルシャ湾政策がある程度まとまった形で英国側に示されたのはこれが初めてであるが、バトルの発言は相互の了解事項を確認するかのように行われており、英国側もバトルの発言に特段の関心を示した様子は無い。つまり、遅くともこの5月の協議までに、米英両国の政策担当者たちは、ペルシャ湾政策について大まかな合意に至っていたと考えられるのである。

68年初夏までに米英両国が共有するに至っていたペルシャ湾政策の主眼は、イランとサウジアラビアをとともに新たな秩序の現状維持勢力たらしめることにあった。すなわち米英両国は、英国の撤退後は「域内の勢力均衡に依拠するオフショア・balancing政策」によってペルシャ湾の安定を図る方針で合意したのである。そして、その最大の障害は、ペルシャ湾における安定を攪乱する実力を有していたイランのペルシャ湾島嶼に対する領土要求であった。湾岸首長国の新たな連邦のあり方にも米英両国は関心を抱いていたものの、それはイラン・サウジ両国を満足させる形で新たな秩序を構築するという目標に従属する副次的関心でしかなかった。

もうひとつの問題は、米英の何れが、如上の諸問題を解決し、新たなペルシャ湾の秩序構築に責任を担うかという点にあった。すでに見たように、68年初めの段階で、米英はともに新たな秩序の構築に自らが責任を担うことに消極的であり、その後の米英協議でも明示的に責任分担が合意されたわけではない。しかし、3月と5月の米英協議のありかた、すなわち英国が情報と自らの政策方針を説明し、米国がそれを追認しつつ英国の政策を適宜支援する姿勢を示すという合意形成のパターンは、61年のクウェイト危機や60年代半ばの南アラビア問題に際して繰り返されてきたパターン、つまり「英国を代理勢力とするオフショア・balancing政策」における米英の合意形成のあり方を踏襲するものであった。また、米国が英国に対して軍事的撤退の後にも政治的その他の影響力を最大限維持するよう求めたことには、ペルシャ湾の新たな秩序の構築に向けた外交を英国が主導することへの期待が間違い

なく込められていた。首長国との直接的な外交関係を有していたのが英国のみであったのに加え、米国がペルシャ湾の域内対立に容喙せぬ立場を徹底したこともあり、英国としては半ば既成事実を押し付けられる形で、ペルシャ湾における新たな秩序構築の主たる責任を引き受けざるを得なかったものと考えられる²¹。すなわち、米英両国は、「域内の勢力均衡に依拠するオフショア・balancing政策」を可能にするような新たな秩序を、ひきつづき「英国を代理勢力とするオフショア・balancing政策」の枠組みで追求することに合意したのである。

(3) ニクソン政権のペルシャ湾政策

周知のように、1969年1月に成立したニクソン政権の外交的な優先課題は、ヴェトナムからの撤退と超大国関係の再編による「封じ込め」の再構築であり、ペルシャ湾の優先順位は決して高くなかった。おそらくそのような事情から、ニクソン政権がペルシャ湾政策の検討を本格化したのは、70年に入ってからであった。この政策検討過程において、国務省が前政権の政策を実質的に継続することを主張したのに対して、ホワイトハウスはより積極的な政策への転換の可能性を探った²²。しかし、その後1年近くに及んだ議論を経てニクソン政権が辿り着いた結論は、表現はともかく、内容的には前政権の政策を基本的に踏襲するものとなったのである。

70年11月に最終決定されたペルシャ湾政策 NSDM 92の骨格は、①ペルシャ湾の安定を担う「特権的な代理人 (chosen instrument)」としてイランを支援する、②サウジ・イラン間の協力を増進する、③ペルシャ湾南部の新規独立国との間に直接的関係を構築する、というものであった²³。③の具体的な内容は、9首長国の完全独立後に米国の外交出先を設置すること、およびバハレーンを母港とする小規模な米艦隊 (Middle East Force)²⁴を従来と同水準に維持することであり、取り立てて検討すべき問題はない。検討が必要なのは、ニクソン政権が新たに打ち出した①の具体的な内容、および前政権の方針を引き継いだ②と①との関係である。通説では1970年代の米国のペルシャ湾政策はイランとサウジを代理勢力とする「二柱政策」であったとされてきたのに対して、近年の研究には、これをイラン一辺倒の「一柱政策」

と見做すものがある²⁵。ジョンソン政権とニクソン政権のペルシャ湾政策の異同を考察するためにも、この問題は検討する価値がある。

このことを検討するためには、NSDM 92の策定過程に遡る必要があるが、さらにその前提として、ペルシャ湾の新たな秩序の構築にサウジとイランがそれぞれどのような姿勢で臨んでいたのか、瞥見しなければならない。68年3月、英国の保護下にあった9首長国は、きわめて緩やかな国家連合としてアラブ首長国連合（Federation of Arab Emirates: FAA）²⁶を自発的に設立した。サウジのファイサル国王はFAAの成立直後にそれを支持する姿勢を示して以降、一貫して新たな連邦国家は9首長国で構成されるべきであるとの立場を堅持していた。ファイサルは、サウジとの領土紛争を抱えるアブダビが主導権を握るような連邦の実現を阻止するために、アブダビを掣肘できるような大首長国であるバハレーン・カタルをも包含する9首長国連邦が好ましいと考えていたのである。しかしファイサルは、米英両国が期待していたような、新連邦の結成に向けた積極的な役割を果たそうとはしなかった。新連邦の問題も含め、この時期、サウジの外交は受動的な性格を強めていると観察されていた²⁷。

このようなサウジに対する米英両国の政策担当者たちの見方は複雑であった。一方で彼らは、ペルシャ湾におけるサウジの活動の停滞を懸念をもって眺めるとともに、老いつつあるファイサル国王の意図をしばしば測りかね、サウジ支配体制の長期的な安定への不安を抱き始めていた²⁸。しかし他方で、サウジが、アブダビ領の小さからぬ部分の領有権を引き続き主張しつつも、実力による現状変更を試みることなく、FAAを支持する姿勢を示したことを、米英両国は高く評価していた²⁹。総じて見るならば、米英両国の政策決定者たちは、サウジがペルシャ湾の安定に積極的な役割を担おうとせぬことに不満を抱きつつも、消極的な現状維持勢力として振る舞っていることに一定の安堵感を抱いていたと言える。

一方、イランの姿勢はサウジとは対照的であった。69年1月にシャーはバハレーンの領有権問題を同島の住民の意思に委ねるとの妥協を示し、翌70年にはバハレーンの領有権を放棄した。しかしこの後、シャーはアブー・ムーサ島およびトゥンプ諸島の領有権を従来にもまして強硬に主張するよう

になった。イランは、これら島嶼にイランの駐兵権等が認められぬ限り、これら島嶼を実効支配するシャールジャとラース・アル＝ハイマを含む首長国の連邦は支持できぬとの立場を取り、さらに必要とあらばこれら島嶼を軍事的に占領するとの姿勢を示した³⁰。すなわちイランは、実力に訴えてでも自国に有利な形でペルシャ湾の現状を変更しようとする姿勢を取り続けていたのであり、そのことによって首長国の新連邦の結成も困難になっていた。そのようなイランが英国の撤退後にペルシャ湾における現状維持勢力たりうるか否かは、きわめて不透明な状況だったのである。

NSDM 92 は、以上のような状況の中で策定された。ペルシャ湾の安定を担う「特権的な代理人」としてイランを支援するとの①の記述は、一見するところ、イランのみに依存する「一柱政策」を意味するものに見える。しかも、①の原案ではイランと並んでサウジアラビアを「特権的な代理人」と位置づける可能性が提起されていたにもかかわらず、政策の検討過程でサウジはかかる位置づけから脱落したのである。しかし、注目すべきは、サウジが「特権的な代理人」から脱落した2つの理由である。ひとつは、サウジよりもイランの方が、軍事力とマンパワーに代表される国力が強大であり、そして——後世の視点から見れば皮肉であるが——将来的に支配体制の安定を期待できると考えられていたからである。そしてもうひとつは、そもそもサウジはペルシャ湾における支配的な地位を望んでおらず、しかも米国があからさまに支援するならばサウジは「米国の手先」との汚名を着せられることになり、結果的に同国を含むアラブの穏健派を弱体化させることになるかと判断されたからであった。この後者の判断は、②にも影響を与えた。サウジ・イラン間の明示的な協力関係を米国が慫慂することは、アラブ世界におけるサウジの地位を悪化させ、ひいてはサウジの支配体制を不安定化させかねない。しかも、米国がサウジとイランを同等の地位に置くならば、より優越した地位を要求しているイランの反発を招きかねない。つまり、イランの「物理的優越」を承認することは、イランを新たな現状維持勢力として取り込むとともに、イラン・サウジ間の実質的な友好関係を追求するための唯一の現実的な方途であると判断されたのである³¹。

以上を踏まえるならば、ニクソン政権のペルシャ湾政策は、次のように理

解できるであろう。ニクソン政権は、ジョンソン政権と同様に、イラン・サウジアラビア両国をペルシャ湾の安定における二大要素と捉えていた。そのような意味で、英国の撤退が確定したジョンソン政権末期から、米国のペルシャ湾政策は一貫して「二柱政策」であったと言える。しかし、イランとサウジアラビアの行動の相違が、ニクソン政権の両国に対する期待と対応の相違を生み出した。米国の政策決定者たちは、サウジアラビアを、そのアブダビとの領土紛争にもかかわらず、基本的に現状維持勢力と捉えていた。そして、サウジを現状維持勢力にとどめ、サウジの支配体制の安寧を図るためには、同国に「特権的な代理人」などの過剰な役割を期待するべきではないと判断したのである。それに対してイランは、ペルシャ湾の支配権を望み、しかもペルシャ湾島嶼を実力で奪取する意志と能力を備えていた。いうまでもなくイランは親米・親西側国家であったが、ペルシャ湾の秩序という観点から見れば、警戒すべき現状変革勢力であった。かかるイランを現状維持勢力に転化するために取られた政策が、イランに「特権的な代理人」の地位を付与し、その「物理的優越」を承認することであった。すなわち、一見するところイラン一辺倒に見えるニクソン政権のペルシャ湾政策の内実は、サウジについてはその現状維持的なスタンスを保持させ、イランについては現状変革的なスタンスを改めさせることを通じて、両国をともに現状維持勢力として取り込むことを目指す政策であったと理解できる。それゆえ、イランを現状維持勢力に取り込むための政策の内実は、対イラン宥和という色彩を色濃く帯びたのである³²。

3. 新たなペルシャ湾の秩序を求めて

(1) 米英間の軋轢

しかし、域内政治への直接的関与を避ける以上、米国は対イラン宥和を実行に移せる立場にはなかった。それを実行できる立場にあったのは、当該島嶼を統治する首長国との保護関係を維持していた英国であった。1970年6月に成立した保守党の英ヒース（Edward R.G. Heath）政権は、イランの領土要求をできるだけ満足させるような枠組みを当該首長国に受け入れさせ

る形で島嶼領有権問題を解決する心積もりであった。すなわち、対イラン宥和によって島嶼問題を解決するとの基本方針において、米英間に根本的な対立は無かったのである³³。問題は、対イラン宥和とその他の目標との関係であった。

イランが当該島嶼の主権を明確に要求し、アブー・ムーサ島を統治するシャールジャとトゥンプ諸島を統治するラース・アル＝ハイマの首長がともにイランに対する譲歩を改めて拒否した71年春、米英間には、島嶼領有権問題の解決方針を巡って軋轢が生じていく³⁴。英国政府は、軍事的撤退後に湾岸首長国との間に友好条約を締結して首長国の軍隊への英国人将校の派遣を継続するとともに主たる武器供給者の地位を維持することを目指しており、イランの領土要求を明示的に受け入れるならば、首長国との友好関係は期待できなくなると判断していた。71年3月、英国政府は、対イラン宥和を急ぐことで自らの首長国における影響力を犠牲にするよりも、外交的解決に全力を尽くす姿勢を示すことで首長国およびアラブ世界の英国への信頼維持を優先すべきである、との結論に至った。シャールジャとラース・アル＝ハイマの首長も、自発的にイランに島嶼を割譲するより、イランが当該島嶼を実力で併合する方がましであるとの立場を示していた。英国政府は、撤退前に島嶼問題の外交的解決を実現することよりも、首長国とアラブ世界における自らの影響力を維持することを優先する政策——これを米国側は「漂流」オプションと呼んだ——を選択したのである³⁵。

米国政府もまた、英国が軍事的撤退後もペルシャ湾における政治的影響力を維持することを望んでいた。しかし、71年春に英国が「漂流」オプションに傾斜していくのを見て、米国政府内には、英国の政治的影響力を維持するという目標と、イランおよびサウジをはじめとする穏健派アラブ諸国を新たな現状維持勢力として取り込むという目標を両立させるのは困難であるとの判断に立ち、前者を断念することによって後者の実現を確保すべきであるとの主張が浮上した。これを最も強く主張したのは、マッカーサー (Douglas MacArthur II) 駐イラン米大使であった。マッカーサーは、次のような論理によって対イラン宥和を優先すべきと説いた。イランは島嶼問題の解決なしに首長国の新連邦を支持せぬ姿勢を維持しているから、新連邦は実現しない

ことになる。その結果、弱体な小首長国の分立するペルシャ湾南岸では、イラクなどアラブのラディカル勢力の影響力が増大し、政治的転覆が頻発することになる。一方、イランは英国の撤退後にはほぼ確実に当該島嶼を占領するであろうから、イランとサウジの協調も絶望的になる。しかもイランが実力による領土変更を既成事実化すれば、サウジ・アブダビ間、イラク・クウェイト間などに潜在する領土問題も再浮上するであろう。かかる「最悪の事態 (worst of all worlds)」を回避するためには、英国がイランによる島嶼の占領を容認することを見返りに、シャーに首長国の新連邦を受け入れさせるしかない。ひとことでいえば、マッカーサーは、英国の犠牲のもとに對イラン宥和を優先するオプションを主張したのである³⁶。

しかし、如上の方針には、駐サウジ米大使サッチャー (Nicholas G. Thacher) らが反対した。英国が島嶼をイラン側に譲渡することになれば、英国の「背信」はアラブ世界に知れ渡ることとなり、ペルシャ湾における英国のプレゼンスを可能な限り温存するという米英両国の目標は大きく損なわれる。しかも、島嶼問題を解決したとしても、首長国の新連邦が実現するとは限らない。さらに、英国の支援を受けられぬことになれば、首長国は「イラク、イラン、サウジ、さらに恐らくソ連のパワー・ポリティクス」の標的 (punching bags) となるであろう。かかる事態を避けるためには、英国政府を通じてサウジアラビアに首長国の新連邦実現に向けた積極的な行動を促すことこそ上策である、とサッチャーは主張した³⁷。

両者の相違は、もはやイランの譲歩は望めないと見て英国をスケープゴートにして早期に對イラン宥和に踏み切る (マッカーサー) か、なおイランには譲歩の余地があるとの前提に立って交渉を継続する (サッチャー) か、という点にあったが、彼らはともに、英国の「漂流」オプションでは、イランを「域内の主要な安定化勢力 (primary force of area stability)」たらしむるという目標の実現が危うくなるとの危機感を共有していた³⁸。事態が「漂流」した場合に出現するとサッチャーが予想した状況はマッカーサーの描く「最悪の事態」とさほど変わらなかったし、如何なる経路を取るにせよ最終的に当該島嶼をイランが実効支配することになるとの前提でも、両者は共通していた。英国の撤退まで1年を切り、なおペルシャ湾の新たな秩序の見通しが

立たぬことに、米国の政策担当者たちは焦燥感を強めていたのである。

3月8日、ロンドンにおける米英実務者協議で、米国側はマッカーサー案に近い可能性を打診した。すなわち、英国が島嶼をイランに割譲することによって、イランが島嶼を実力で併合するのを回避し、もってイランとペルシャ湾南岸のアラブ諸国との関係悪化を避けるべきではないか、と米国側はもちかけたのである。しかし、アレック・ダグラス＝ヒューム（Alec Douglas-Home）外相のペルシャ湾問題担当特使ウィリアム・ルース（William T. Luce）をはじめ、英国側は、ペルシャ湾内外のアラブ世界における自らの影響力を犠牲にすることは受け入れられないとして、米国の提案を峻拒し、最後までイランから譲歩を引き出すことを目指す「交渉の姿勢」を維持することによって、つまり「漂流」オプションによって、湾岸首長国への政治的影響力を温存することを優先するとの方針を示した³⁹。英国側の反発に遭うと、米国側はそれ以上、自らの方針を押し通そうとしなかった。19日にロンドンでダグラス＝ヒューム外相とマッカーサーの意見交換が行われた際、米国側は「最悪の事態」の危険性をあらためて強調したものの、もはや英国側に島嶼の割譲を要求することは無かった⁴⁰。つまり、「英国を代理勢力とするオフショア・balancing」の枠組みが、米国の対イラン宥和方針に大きな制約を課したのである。

（2）ペルシャ湾島嶼領有権問題の解決

まもなく、島嶼領有権問題は解決に向けて動き始める。その突破口を開いたのは、63年以来駐イラン英大使を務めていたデニス・ライト（Denis A.H. Wright）であった。4月中旬、ライトは、退任を前にしたシャーとの最後の会談で、実力による島嶼の併合はイランの国際的地位を損なうことになることと力説した上で、島嶼の主権問題を曖昧化する形で外交的解決を追求することを提案するとともに、ペルシャ湾の政治的安定を実現するために首長国の新連邦結成に協力するよう求めた。これに対してシャーは、主権問題を「2、3年」棚上げにした上で、首長からの招待を受け入れるような形でイラン軍を島嶼に進駐させる、との妥協案を示したのである⁴¹。

このシャーの譲歩を受け、英外務省は、英軍のペルシャ湾撤退前にイラン

が当該島嶼に軍を進駐させるのを容認する姿勢に転じ、5月にはルースを湾岸諸国に派遣して、改めてイランと首長国の間の妥協点を探らせた⁴²。これとはほぼ同時期、英外務省は、首長国間の対立を解消するのは不可能であるとの判断から、9首長国よりなるFAAを新連邦国家の基礎とすることを断念し、バハレーンおよびカタルの単独独立と7首長国よりなる新連邦の実現を目指す方針に転じた。サウジのファイサル国王が依然として新連邦には9首長国すべてが参加すべきであるとの立場を崩さなかったため、英国は説得を試みたが、ファイサルに翻意の兆しは無かった⁴³。このような中、6月末にアブダビとドバイがにわかに歩み寄り、両首長の主導で新たな連邦国家、すなわちアラブ首長国連邦(UAE)の結成に向けた動きが急速に進行した。7月18日までに、連邦内における発言権等への不満から参加を見送ったラス・アル＝ハイマを除く6首長国がUAE結成に合意する。一方、バハレーンとカタルは、ファイサル国王を結果的に置き去りにする形で単独独立に向かった。サウジ政府は、アブダビを含むUAEを承認せぬ姿勢を取りつつも、UAE結成を阻害するような具体的な行動も起こさなかった。UAEの結成という重要な局面で、サウジアラビアは、たとえ消極的であったにせよ、現状維持勢力たることを証明したのである⁴⁴。

首長国の組織化の形態については、米国政府は一貫して「英国に従う(waiting upon the British)」方針を取っていた。しかも驚くべきことに、6月の米英協議においてヘンリー・キッシンジャー(Henry A. Kissinger)大統領特別補佐官は、ペルシャ湾問題に関する米国のこれまでの政策を十分に承知していないと告白している⁴⁵。米国政府がイラン・サウジ両政府にUAE結成を支持するよう働きかけることを決定したのは、首長国間の交渉が妥結してUAE建国方針がほぼ確定した後の7月下旬になってからであった⁴⁶。

UAE結成方針が明らかになったことで、ペルシャ湾島嶼を巡る英・イラン間交渉は加速した。英国政府は、UAE結成が島嶼領有権問題の決着を意味するものではないとの立場を取ることで、イランのUAEへの反発を抑えようとした。一方、イラン政府は、英国の予想に反して、UAE結成の動きを静観する姿勢を示した。イランがUAE結成を攪乱することを防ぎたい英国と、UAE容認姿勢を担保に島嶼領有権問題で英国からの譲歩を引き

出したいイランの思惑がひとまず一致し、ここから島嶼領有権問題を巡る交渉の最終段階が始まることとなる⁴⁷。

7月以降、ロンドンにて、ルースと駐英イラン大使の間で島嶼領有権問題に関する秘密交渉が進められた。9月初旬、英国とイランは、島嶼の主権問題を当面曖昧化することを軸とする新たな解決案に大筋で合意し、英国が同案をシャールジャとラース・アル＝ハイマの首長に打診することとなった⁴⁸。これと前後して、シャーは米国政府にメッセージを寄せ、同案がイランの最大限の譲歩であり、これが当該首長国に受け入れられぬ場合には「適切な行動」を取るとして、実力による当該島嶼の併合を強く示唆した。かかるシャーの姿勢に懸念を抱いた米国政府は、ふたたび対イラン宥和を急ぐ姿勢に傾斜する。マッカーサー大使は、シャーは実力による当該島嶼併合を真剣に考えているとして、イランと穏健アラブ諸国の協調によるペルシャ湾の安定という米国の目標の成否にかかわる「決定的瞬間」が到来した、と本省に打電した。これを受けてウィリアム・ロジャーズ (William P. Rogers) 国務長官はダグラス＝ヒューム外相に書簡を送付し、イランの主張に沿う形で当該首長国の同意を取り付けるべく最大限の努力を行うよう要請した⁴⁹。

この頃、ペルシャ湾では、ルースの説得にもかかわらず、シャールジャとラース・アル＝ハイマの首長が、主権問題での譲歩を拒み、当該島嶼を割譲するよりはイランが実力でそれを併合する方が望ましいとの態度を再び示していた。しかし、交渉が完全に決裂したわけではなかった。シャールジャ首長は、アブー・ムーサ島の主権をシャールジャが維持できるのであれば、同島にイラン軍が駐留することを歓迎するとの姿勢を示した。またルースが、トンプ諸島がペルシャ湾中間線以北にあるとの論拠によって同諸島をイランに割譲するとの案を示すと、ラース・アル＝ハイマ首長は、これを検討する構えを示した⁵⁰。一方、UAEを束ねる立場にあったアブダビのザイド (Zāyyid bin Sultān Āl Nahyūn) 首長は、UAEに参加する首長たちはアブー・ムーサ島がUAEの領土ではないとの立場を取ることはできず、英国政府が島嶼をイランに割譲すればUAEが英国人将校を受け入れるのは不可能になる、との認識を示した。しかし一方でザイド首長は、仮にイランの支持を得られずともUAEは結成されることになるであろうし、イランが実

力で島嶼を掌握したとしても、イラン・アラブ関係は一時的に悪化するに過ぎないであろう、との見通しも示した⁵¹。つまり、首長たちは、イランに一定の譲歩を行う姿勢を示しつつ、かりに交渉が不調に終わってイランが当該島嶼を占領したとしても、実質的にはそれを容認し、またイラン側の動きにかかわらず UAE を結成するとの方針で一致しつつあったと考えられる。

首長国側の軟化は、英国政府が、米国の求める尚早な対イラン宥和方針を退け、首長国との合意のもとに島嶼問題の解決を目指す外交を継続するのを容易にした。ダグラス＝ヒューム外相は、9月21日にロジャーズ国務長官に送付した返信において、シャーを満足させるような解決の必要性を認め、英国がそれを目指して全力を傾注するとの方針を確認すると同時に、当該島嶼を英国が割譲するような解決策は UAE との将来の協力を不可能にする⁵²と指摘し、「熟練の瀬戸際外交家 (a very accomplished brinkman)」であるシャーが全ての手札を示しているとは限らないとの見方を示した⁵²。つまり英国政府は、UAE との関係を犠牲にするような対イラン宥和は追求しないとの方針をあらためて示したのである。

9月末の米英実務者協議で、英国側はかかる立場をいっそう明確化した。「湾岸アラブ人かシャーか、何れかの不興を買うという選択を迫られたとき、英国は後者を選ぶ」。英国はこれまでもイランとの関係悪化の局面を乗り越えてきたが、湾岸首長国との関係は、ひとたび壊れれば修復は困難であると考えられるからである、と英国側は説明した。かかる基本的立場を確認した上で、英国側は、アブー・ムーサ島をシャルジャ・イランの共同統治とし、トゥンプ諸島についてはイランの占領を事実上容認することを骨子とする、新たな解決案を披露した。アラブ世界の関心はアブー・ムーサ島に集中しており、トゥンプ諸島への関心は低い。しかもシャルジャ首長が暗殺を恐れて譲歩を拒んでいるのに対して、ラース・アル＝ハイマ首長は一定の柔軟姿勢を示しており、アブダビもトゥンプ諸島については対イラン譲歩を黙認する立場を示唆している。かかる認識の下に作成された英国の新たな解決案は、トゥンプ諸島を実質的に放棄する点で従来より対イラン宥和に傾斜しつつも、アブー・ムーサ島の主権問題に触れぬ点でシャルジャの立場を最大限尊重するなど、UAE およびアラブ世界における英国の影響力を最重

視する姿勢を色濃くにじませるものであった。米国側は、英国の方針を基本的に了承するとともに、英国からの要請があれば米国からシャーに妥協を働きかけるとの意向を示した⁵³。英国政府は、またしても対イラン宥和に前のめりになる米国の主張を退けたことになる。

10月上旬、シャーとルースの2度にわたる会談で、交渉は大きく前進した。ルースは、トンプ諸島については、イランが英国の撤退前に占領して英国の「宗主権」終了後にこれを併合する、そしてアブー・ムーサ島についてはシャルジャとイランが南北に分割して占領する、との案を示した。シャーは、英国の新たな解決案を基本的に受け入れたが、アブー・ムーサ島については分割占領の後、早期にシャルジャの警官や行政官を放逐して全島を占領する意向を示した。これは英国には受け入れ難かった。きたるシャルジャとの交渉で英国がシャーの意図を秘匿するならば、それは背信行為となり、UAEとの信頼関係を損なうと考えられたからである。ルースが難色を示したのを受けて、シャーは、UAEの結成後、つまり英国の撤退完了後の「不特定期間」、シャルジャがアブー・ムーサ島の南半の統治を継続することを容認するとともに、同島におけるシャルジャのプレゼンスを容認する期間についてはイラン側が決定権を留保する、との妥協案を示した。ルースは、この妥協案を受け入れた。ここに、島嶼問題をめぐる英・イラン間の事実上の合意が成立したのである⁵⁴。

10月下旬、ルースはシャーとの合意を携えて、シャルジャ、ラース・アル＝ハイマ、アブダビそれぞれとの交渉に臨んだ。ラース・アル＝ハイマは、トンプ諸島の放棄につながるような合意に参加することを拒んだが、UAEへの参加を見送っていた同首長国の抵抗は黙殺される形になった。シャルジャとの交渉は最後までもつれたが、アブー・ムーサ島の主権問題を棚上げとすること、イラン・シャルジャ間合意を両国間の協定ではなく両国から英国政府に宛てた書簡の形態とすることなど、シャルジャ側の希望にシャーが柔軟な姿勢を示したことで、11月中旬までに合意が成立した⁵⁵。これを受け、11月18日から12月1日にかけて、英国を間に挟むイラン・シャルジャ間の書簡の交換が、滞りなく行われた⁵⁶。

この間、米国政府は、英国からの要請があれば、イランに対して英国の

立場を明確に支持する形で働きかけを行う心積もりでいた⁵⁷。そして、マッカーサー大使らは機会あるごとに、シャーやイラン政府の高官たちに、ペルシャ湾の安定を維持する観点から、UAEを実現することの重要性および交渉による島嶼領有権問題の解決の必要性を説き続けていた⁵⁸。しかるに、英国側が米国に具体的な外交的支援を要請することは無かった。とりわけルースは、米国からの申し出を受けるたびに、なおその時機は到来していないとして米国の介入を謝絶し続けたため、結果的に米国がペルシャ湾島嶼問題で積極的な外交を展開する機会は訪れなかったのである⁵⁹。

しかし米国は、島嶼領有権問題をめぐる外交の最終盤で、予期せざる形で英国を側面支援することとなる。11月上旬、トゥンプ諸島問題で英国に見捨てられたラース・アル＝ハイマはワシントンに使節を派遣した。ラース・アル＝ハイマは米国政府に対して、トゥンプ諸島問題についての同首長国とイランの交渉の仲介、および1年間の経済援助を要請し、その事実上の見返りとして自国内に米軍基地を設置する権利を付与することを申し出た。これに対して米国政府は、11月末、米国がこれまで一貫して諸首長国が「最大かつ最も実効性のある枠組み」に組織化されることを望んできたことを指摘することで、ラース・アル＝ハイマのUAE参加を促し、同首長国からの要請を拒絶した⁶⁰。この米国からの回答は、英国がラース・アル＝ハイマに対してUAEへの参加とトゥンプ諸島放棄を求める最後の働きかけを行うタイミングに合わせて行われた。イラン・シャールジャ・英国間の書簡の交換から、イラン軍の島嶼上陸、保護条約の終了、UAEの設立、という、一連の外交の最終段階のスケジュールは、詳細にわたって英国から米国に事前に通知されていたのである⁶¹。

11月30日、イラン軍は、シャールジャ当局の歓迎を受ける形でアブー・ムーサ島に平和裡に上陸した。大トゥンプ島上陸に際しては、同島に駐留していたラース・アル＝ハイマの警官との小規模な戦闘が発生し、双方に死者が出た。小トゥンプ島は淡水がなく、無人島であった。翌12月1日、英・休戦首長国間で保護条約を停止する公文が交換され、2日にはUAEが正式に発足した。ペルシャ湾に常駐していた英軍の最後の実戦部隊が撤退を完了したのは、12月19日であった。英・UAE間では友好条約が締結され、

UAEの軍や警察には引き続き英国人将校・官吏が残留することとなった。イランによるトンプ諸島の占領に対しては、イラクがこれに抗議して英国との外交関係を断絶したほかは、アラブ諸国はひと通りの批判を行ったのみで、基本的に事態を静観した⁶²。

これに先立つ11月末、英国政府はサウジのファイサル国王に、島嶼問題の最終的な解決方針、および英国が法的にサウジ・アブダビ間の国境紛争の当事者ではなくなることを通知した。この最終段階に至っても、ファイサル国王の反応は受動的であった。彼は、他のアラブ諸国がアブー・ムーサ島を巡る解決を批判するような場合にはサウジもこれを放置できぬとの留保を示したのみで、英国の決定を既成事実として受け入れ、またアブダビとの領土問題についても事実上の棚上げ状態を維持する姿勢を示した⁶³。サウジは、アブダビの主導するUAEを外交的に承認せず、そのスタンスはペルシャ湾の新たな秩序の積極的な保護者たるには程遠かった。それでもなお、サウジアラビアが、ペルシャ湾の新秩序を受動的に受け入れる形で、現状維持勢力たることを選択したことは間違いなかった。

結論にかえて

1972年6月に開催された米英協議では、サウジアラビアの対外的な消極姿勢とペルシャ湾における影響力低下、そしてUAEの内政や外交の諸問題など、ペルシャ湾を巡る様々な問題が指摘された。しかし、米英の政策担当者たちは、ペルシャ湾の将来について、「慎重な楽観 (cautious optimism)」で認識が一致した。英国側がUAEの樹立を「奇跡」と表現したことからも窺われるように、ペルシャ湾の状況は、マッカーサーが想定した「最悪の事態」はおろか、71年前半に米英のあらゆる政策担当者が想定していたよりも、好ましい形で決着していた⁶⁴。首長国は持続性を期待できる政治的単位で完全独立し、英国は首長国に引き続き駐在する将校や官吏および英海軍艦船の定期的な寄港などを通じてペルシャ湾における一定の影響力を維持していた。そしてイランとサウジは、それを積極的に維持する役割を担うか否かはともかく、ペルシャ湾の新たな現状を受け入れていた。68年

春に米英が設定したペルシャ湾に関する目標は、大筋で達成されたのである。

英国の撤退後のペルシャ湾の秩序の形成について、本稿の分析から3点を指摘することができよう。まず、ジョンソンおよびニクソン政権は、一貫してイラン・サウジ両国を新たな秩序の現状維持勢力たらしむることを最大の目標と位置づけていた。UAEの結成が新たなペルシャ湾の秩序において重要な意味を有したにせよ、それは秩序の一部に過ぎず、新たな秩序の焦点は域内大国たるイランとサウジにあると考えられていたのである。これに関連する2点目として、本稿は、少なくとも71年末までの米国のペルシャ湾政策は、イランとサウジとともに重視する「二柱政策」として理解できることを示した。米国政府は、現状変革勢力たらしめるイランを現状維持勢力に転化することを目指す一方で、消極的な現状維持勢力として振る舞うサウジアラビアには積極的な行動を強いぬことで、新たなペルシャ湾の安定を創出できると判断していた。当該期の外交においてイランに比べてサウジアラビアへの関心が相対的に低かったのは、サウジについては基本的にその方針や行動を大きく改めさせる必要性が認められなかったからであり、このことはサウジを軽視したことを意味するものではなかったのである。

最後に、本稿は、イランを現状維持勢力たらしめんとする外交プロセスにおいて、英国が決定的な影響力を保持していたことを示した。米英両国は、イランの要求に出来るだけ沿う形で島嶼領有権問題を解決する方針、つまり対イラン宥和方針で基本的に一致していたが、その具体的な進め方を巡って米英間にはしばしば意見の対立が生じた。米国が、シャーの瀬戸際外交を真に受け、しばしば対イラン宥和を優先しようとしたのに対して、英国は、ペルシャ湾南岸の首長国、そしてその背後にあるアラブ世界における自らの地位と影響力を、短期的なイランとの関係以上に重視した。そして、このような英国の判断を米国は受け入れた。1950年代末から続く「英国を代理勢力とするオフショア・バランシング」の枠組みは、英国の撤退に至る文字どおり最後の瞬間まで存続していたのである。

本稿で活用した史料の収集においては、富永枝里香、青野利彦の両氏より、多大な支援を賜った。ここに記して、心より謝意を表する。

註

¹ ベルシヤ湾の秩序という観点に立つ貴重な研究としては、Michael A. Palmer, *Guardians of the Gulf: A History of America's Expanding Role in the Persian Gulf, 1833-1992* (New York: Free Press, 1992) がある。筆者は同書を高く評価しているが、一次史料公開前の研究であるゆえの限界があり、その内容は同書の刊行後に公開された一次史料から検証されるべきであろう。UAE の形成過程に注目する次の2点は、一次史料公開前の作品だが、なお有用である。Glen Balfour-Paul, *The End of Empire in the Middle East: Britain's Relinquishment of Power in Her Last Three Arab Dependencies* (Cambridge: Cambridge U.P., 1991), chap.4; Frauke Heard-Bey, *From Trucial States to United Arab Emirates: A Society in Transition* (London: Longman, 1982), chap. 9. 一次史料公開後の研究は、UAE の結成過程における現地のアクターの重要性を強調する傾向にある。代表的な研究は次の2点。Simon C. Smith, *Britain's Revival and Fall in the Gulf: Kuwait, Bahrain, Qatar, and the Trucial States, 1950-1971* (London: Routledge, 2004); Shohei Sato, *Britain and the Formation of the Gulf States: Embers of Empire* (Manchester: Manchester U.P., 2016). スミスは2章を割いて米英関係を検討しているが、検討の中心は1960年代である。一方、次のフェインの研究は、「英国から米国へ」の域内覇権の移行という見方を否定する点で筆者と見解を同じくするが、同書の検討の中心も60年代にある。W. Taylor Fain, *American Ascendancy and British Retreat in the Persian Gulf Region* (New York: Palgrave Macmillan, 2008).

² 本節の記述は、筆者のこれまでの研究に依拠している。拙著『幻の同盟——冷戦初期アメリカの中東政策』（名古屋大学出版会、2016年）；Toru Onozawa, “The United States and the British Withdrawal from South Arabia, 1962-1967,” in *The Japanese Journal of American Studies*, No. 28 (2017), 83-103.

³ 英国の南アラビア撤退前、米国務省は、英国のベルシヤ湾撤退の噂にきわめて過敏に反応し、英国側に対してベルシヤ湾政策を変更せぬよう圧力を加え続けていた。U.S. Embassy in London to DOS, #3509, November 1, 1967, in POL19 ADEN, Department of State Central Files (DSCF), RG 59, National Archives 2 (NARA). U.S. Embassy in London to DOS, #3752, November 9, 1967, in DSCF, POL19 ADEN.

⁴ Lucius Battle to Dean Rusk, January 9, 1968, *Foreign Relations of the United States* (以下、FRUS), 1964-1968, 21: 256-258; Memorandum of Conversation, January 11, 1968, FRUS, 1964-1968, 12: 603-608; Johnson to Wilson, January 11, 1968, FRUS, 1964-1968, 12: 608-609.

⁵ Bahrain to Foreign Office (FO), Telno 27, January 9, 1968, in PREM13/2209, The National Archives, Kew, England (以下、BNA); Bahrain to FO, Telno 37, January 10, 1968, in PREM13/2209, BNA.

⁶ CC(68)6, CAB128/43/6, January 12, 1968, BNA; CC(68)7, CAB128/43/7, January 15, 1968, BNA; Wilson to Johnson, January 15, 1968, FRUS, 1964-1968, 12: 611-614; FO and Commonwealth Office to Certain British Missions, Guidance #39, February 2, 1968, in PREM13/2209, BNA.

⁷ A.B. Uriwick to A.J.D. Stirling, January 18, 1968, in FCO8/36, BNA. 1966年末、バハレーン政治駐在官クロフォード（後出）は、湾岸首長国とサウジアラビアを連携させ、同時にベルシヤ湾の

安定についてイランの協力を確保することで、英国の軍事力を同地域から撤退させる環境が整うであろうと論じ、そのためにはサウジおよびイランと湾岸首長国の領土問題を解決する必要があると指摘していた。クロフォードの献策は外務省内で注目され、ウィルソン首相もそれを閲覧したことが記録に残されているが、それが具体的な政策形成へとつながることはなかった。Bahrain to FO, #31, December 28, 1966, in PREM13/2209; Memo by Michael Palliser, May 15, 1967, in PREM13/2209, BNA. また、1967年7月、ウィルソン政権は1970年代半ばにペルシャ湾から撤退する方針を内々に決定したが、この決定に付随する形で、英国が軍事プレゼンスを維持している間に、撤退後に「真空」を残すことなきよう、「域内の勢力均衡 (a local balance of power)」を実現すべく可能なあらゆる方策を取るべきである」との方針が示されていた。OPDO(67)11(Final), July 25, 1967, CAB149/81, BNA. 同文書では、9首長国を4つの国家として独立させる可能性が言及されていた。「ペルシャ湾からの撤退」ペーパーには、1967年7月以降、英国政府が、バハレーン・カタール・アブダビ・ドバイを独立させ、残る5首長国をアブダビ・ドバイの何れかと連合させることを構想していた、との記述がある。

8. Memorandum by Planning Staff, "Withdrawal from the Persian Gulf," January 11, 1968, in FCO8/31, BNA; J.A. Thomson to J. Rennie, "Withdrawal from the Persian Gulf," January 12, 1968, in the same folder.

9. IRG/NEA 68-8, February 1, 1968, *FRUS*, 1964-1968, 21: 272-273; A.B. Urwick to M.S. Weir, "The Persian Gulf," February 26, 1968, in FCO8/36, BNA.

10. Washington to FO, #290, January 23, 1968, in FCO8/36, BNA; Memorandum by Radio-TV Monitoring Service, "Interview with Under Secretary of State Eugene Rostow," January 19, 1968, in FCO8/36, BNA. 後述する3月27日の米英実務者協議で、米国側は、ロストウがペルシャ湾に関する具体的な知識を持ち合わせておらず、彼の発言は米国側の方針を発表することを意図したものではなかったと、改めて釈明している。

11. J.E. Killick to R.A. Sykes, January 25, 1968, in FCO8/36; H.G. Balfour-Paul to A.J.D. Stirling, February 15, 1968, in FCO8/36; A.B. Urwick to M.S. Weir, "The Persian Gulf," February 26, 1968, in FCO8/36, BNA.

12. Scope Paper, "Visit of British Prime Minister Wilson February 1968," undated, in "United Kingdom: Visit of PM Wilson Briefing Book, February 7-9 1968," NSF, LBJL; Harold Saunders to W. Rostow, February 2, 1968, *FRUS*, 1964-1968, 21: 275-276. これと前後して国務省は在外公館に、米国政府はペルシャ湾の将来に関する「如何なる包括的あるいは具体的な計画をも持ち合わせていない」こと、そして英国撤退に伴う変化は「主として当該地域諸国の問題」であることを確認する訓令を発した。A.B. Urwick to M.S. Weir, "The Persian Gulf," January 29, 1968, in FCO8/36, BNA.

13. A.B. Urwick to M.S. Weir, "The Persian Gulf," February 15, 1968, in FCO8/36, BNA. ロストウ舌禍事件はニクソン政権の政策形成にも影響を及ぼした。同政権のペルシャ湾政策の検討過程において、ペルシャ湾における「地域的条約 (regional pact)」を追求する可能性が検討された際、ロストウ舌禍事件が引き合いに出され、かかる条約は「内発的 (indigenous)」な性質のものでなく限り域内諸国の強い反発を招くであろうとの反論が提起され、結局、地域的条約オプションは排除されることになったのである。Minutes of a Review Group Meeting, June 5, 1970, *FRUS*, 1969-1976, 24: 265-269.

14. Dhahran to DOS, #505, January 28, 1968, *FRUS*, 1964-1968, 21: 265-268.
15. Tehran to FO, Telno 51, January 8, 1968, in PREM13/2209; Jedda to FO, Telno 25, January 10, 1968, in PREM13/2209, BNA.
16. DOS to Jidda, #103449, January 24, 1968, *FRUS*, 1964-1968, 21: 260-261; Action Memorandum from Rostow to Johnson, January 31, 1968, *FRUS*, 1964-1968, 21: 268-269; DOS to Tehran, #108214, February 1, 1968, *ibid.*, 269-270.
17. Background Paper Prepared by DOS, February 2, 1968, *FRUS*, 1964-1968, 21: 274-275; Brief by FO, "Prime Minister's Visit to Washington and Ottawa February 1968, Defence Adjustment: Persian Gulf," January 23, 1968, in FCO8/32, BNA.
18. CC(68)13, February 15, 1968, CAB128/43/13, BNA.
19. Memorandum of Conversation, "Persian Gulf: Discussion with United States Officials at the Foreign Office on Wednesday 27 March, 1968," in FCO8/37, BNA. アルヴァンディは、同一史料を根拠に、「ロンドンはペルシャ湾における主要な領土問題を解決するための交渉および英国の覇権に代わる域内の勢力均衡を構築するための交渉を主導し、これらの活動についてワシントンはシャーに英国およびサウジアラビアと協力するよう圧力を加え続けるという、役割分担」が出現したと述べている。Roham Alvandi, *Nixon, Kissinger, and the Shah: The United States and Iran in the Cold War* (New York: Oxford U.P., 2014), pp. 34-35. たしかに米国側からイランに圧力を加える姿勢を示す発言や、米国からイランへの圧力に一定の効果を認める英国側の発言はあったが、会合の結論はむしろ米英双方がイランへの影響力を失いつつあるとの点にあり、明確な役割分担が合意されたとは言いがたい。
20. Record of Conversation between the Minister of State for Foreign Affairs and Members of the State Department in Washington at 4:40 P.M. on Wednesday, 15 May, 1968, in FCO8/37.
21. 英国に外交的な負担を転嫁する方針は米国政府内で徹底されていた。国務省が8月に発した訓令は、イラン・バハレーン紛争の解決を英国に委ね、米国自身は紛争の局外にとどまりつつ当事者たちに柔軟な姿勢を求める立場に徹するよう指示している。DOS to Tehran, #214602, August 2, 1968, *FRUS*, 1964-1968, 21: 305-306.
22. Memorandum from P. Rodman to Kissinger, "IG Paper on U.S. Policy in the Persian Gulf," December 31, 1969, *FRUS*, 1969-1976, 24: 242-245.
23. Memorandum from Kissinger to Nixon, "The Persian Gulf," October 22, 1970, *FRUS*, 1969-1976, 24: 279-283; NSDM 92, "U.S. Policy toward the Persian Gulf," November 7, 1970, *FRUS*, 1969-1976, 285-286.
24. この時点では、指揮艦のほか、駆逐艦2～3隻より構成され、70年代に入ってから規模に変更は無かった。
25. 「二柱政策」については、たとえば、Palmer, *Guardians of the Gulf*, 86-88. 「一柱政策」を強調する研究としては、Alvandi, *Nixon, Kissinger, and the Shah*, 46-55. 但しアルヴァンディも、「一柱政策」の展開は1972年以降に顕著になったと理解しており、71年までについては必ずしも「一柱

政策」とは理解していない。本稿は、米国の地政策的政策とペルシャ湾を巡る米英関係の性質上、1971 年末まで米国が「一柱政策」を実践することは不可能であったことを強調する点でアルヴァンディとニュアンスを異にするが、1972 年以降の政策については分析対象としていないので判断を保留する。

²⁶ FAA は米国側の呼称であり、英国側では、Union of Arab Emirates との訳語および UAE との略称が用いられていた。本稿では、1971 年に設立されるアラブ首長国連邦と区別する便宜を考慮して、FAA の呼称を用いた。

²⁷ NSC Staff Paper, “Persian Gulf,” June 4, 1970, *FRUS*, 1969-1976, 24: 256-264; U.S. Embassy in Jidda to DOS, #3999, November 2, 1970, *FRUS*, 1969-1976, 24: 283-285. 1971 年の 1 月と 4 月に、サウジとクウェイトの合同ミッションが湾岸首長国を歴訪して 9 か国の連邦実現を慫慂したが、この時点では 9 か国連邦はほぼ不可能と見られていた。遅くとも 71 年春には、サウジ政府内で 9 か国連邦を強硬に主張するのはほぼファイサル国王のみになっていた。Jidda to DOS, #933, March 23, 1971, and Jidda to DOS, #2079, June 18, 1971, both in POL33PG, DSCF (以下、POL33PG)。

²⁸ U.S. Embassy in London to DOS, Secto 110/5496, July 12, 1970, *FRUS*, 1969-1976, 24: 272-274; Report by Richard Helms, undated, *FRUS*, 1969-1976, 24: 325-330.

²⁹ Memorandum of Conversation, March 11 (afternoon session), 1969, *FRUS*, 1969-1976, 24: 230-238.

³⁰ Secretary Rogers to DOS, Secto 110/5496, July 12, 1970, *FRUS*, 1969-1976, 24: 272-274.

³¹ NSC Staff Paper, “Persian Gulf,” June 4, 1970, *FRUS*, 1969-1976, 24: 256-264.

³² 米国は、イラン側に対して、「サウジアラビアがペルシャ湾における支配の大国であると考えている」わけではないことを確認しつつ、イラク等ラディカル勢力のペルシャ湾への影響力拡大防止という点でイランとサウジの利益は一致しているとの見方を強調し、イラン・サウジ間協力的重要性を説き続けていた。DOS to Tehran, #84017, May 13, 1971, in POL33PG.

³³ Rogers to DOS, Secto110/5496, July 12, 1970, *FRUS*, 1969-1976, 24: 272-274.

³⁴ ペルシャ湾島嶼領有権問題に関する英国の政策については、次の研究を適宜参照している。Richard A. Mobley, “The Tunbs and Abu Musa Islands: Britain’s Perspective,” *The Middle East Journal*, vol. 57, no. 4 (Autumn, 2003), 627-645.

³⁵ London to DOS, #1847, March 2, 1971, in POL33PG.

³⁶ Tehran to DOS, #1047, March 4, 1971, in POL33PG.

³⁷ Jidda to DOS, #682, March 3, 1971, *FRUS*, 1969-1976, 24: 304-305. 少し後になるが、ダーランの米総領事館は、ペルシャ湾島嶼領がイランに併合されれば、米国のイランとの友好関係ゆえに、米国の影響力にも悪影響が及ぶのは避けられぬこと、また、シャルジャのみならずアブダビもまた島嶼をイラン側に割譲することには同意できぬとの立場を取っていることを指摘した。さらに、島嶼領有権問題さえなければシャルジャやドバイなどの首長国はイランに接近すると予想されることから、イランの島嶼領有権の主張はペルシャ湾におけるイランの影響力拡大をむしろ阻害すると指摘した。Dhahran to DOS, #376, March 27, 1971, in POL33PG.

38. DOS to Jidda, #36768, March 3, 1971, in POL33PG. 国務省はジッダの米大使館に、新連邦問題及び島嶼問題をイランと協調して解決するようサウジ政府に働きかけを強化すべしとの訓令も発している。DOS to Jidda, #42654, March 12, 1971, in POL33PG.
39. London to DOS, #2063, March 8, 1971, in POL33PG.
40. DOS to Tehran, #42732, March 12, 1971; London to DOS, #2491, March 19, 1971; London to DOS, #2843, March 31, 1971, all in POL33PG. 興味深いことに、ダグラス＝ヒューム外相は、英国政府が島嶼をイランに割譲するマッカーサー案にメリットを見出していたようであるが、英国内の反対を理由に同案を退ける姿勢を示した。London to DOS, #2543, March 22, 1971, in POL33PG.
41. Tehran to DOS, #2009, April 19, 1971, and Tehran to DOS, #2124, April 26, 1971, both in POL33PG. ライトの申し入れは事前に米国側に通知され、ロンドンの米大使館などは、米国としても英国の立場を支持するべきであると論じていた。DOS to London and Tehran, #65682, April 16, 1971, London to DOS, #3506, April 19, 1971, both in POL33PG.
42. DOS to Tehran and London, #76140, May 3, 1971, and Tehran to DOS, #2757, May 25, 1971, both in POL33PG.
43. Jidda to DOS, #1945, June 8, 1971; London to DOS, #5363, June 10, 1971; DOS to Jidda, #104064, June 11, 1971; Jidda to DOS, #2079, June 18, 1971, and Dhahran to DOS, #826, June 22, 1971, all in POL33PG.
44. Dhahran to DOS, #826, June 22, 1971, and Jidda to DOS, #2576, July 22, 1971, both in DSCF, POL33PG; Bahrain to FCO, "Persian Gulf: Annual Review for 1971," January 24, 1972, in FCO8/1804. ファイサル国王の9か国案への固執は、アブダビを抑制したいとの思惑に発していたと考えられる。3月時点でサウジ政府高官は、ペルシャ湾島嶼問題は英・イラン・首長国間の問題であり、如何なる形で解決されたとしても、サウジ政府はそれに関与しないとの姿勢を明言している。Jidda to DOS, #859, March 19, 1971, in POL33PG. UAE 結成方針が固まった後、サウジ政府はそれに冷淡な姿勢を取るとともに、ペルシャ湾島嶼問題には関与せぬ姿勢を継続した。Jidda to DOS, #3413, September 27, 1971, in POL33PG.
45. Memorandum of Conversation, June 25, 1971, *FRUS, 1969-1976*, 24: 322-324.
46. Memorandum of Conversation, July 20, 1971, *FRUS, 1969-1976*, 24: 332-333; DOS to Jidda and Tehran, #131518, July 21, 1971, *FRUS, 1969-1976*, 24: 334-335. 米国政府がにわかに UAE 支持を明確化したことにサウジは当惑を示している。Jidda to DOS, #2571, July 22, 1971, in POL33PG.
47. Tehran to DOS, #4134, July 29, 1971, in POL33PG.
48. London to DOS, #7280, August 5, 1971; Tehran to DOS, #4987, September 7, 1971; and DOS to Dhahran and Tehran, #165516, September 8, 1971, all in POL33PG.
49. Tehran to DOS, #4970, September 7, 1971, and London to DOS, #8552, September 15, in POL33PG; Sisco to Rogers, "Gulf Islands: Letter to Douglas-Home," September 9, 1971, in POL33PG; DOS to London, #167792, *FRUS, 1969-1976*, 24: 336-337.
50. DOS to London, #174033, September 21, 1971, and Dhahran to DOS, #1241, September 23, 1971,

both in POL33PG.

^{51.} DOS to London and Tehran, #172104, September 17, 1971, in POL33PG.

^{52.} DOS to Dhahran and London, #175137, September 21, 1971, in POL33PG.

^{53.} DOS to Dhahran, #179656, September 28, 1971, in POL33PG.

^{54.} Tehran to DOS, #5603, October 4, 1971; Tehran to DOS, #5646, October 6, 1971; London to DOS, #9246, October 5, 1971; Tehran to DOS, #5711, October 8, 1971, all in POL33PG.

^{55.} DOS to Tehran and London, #200366, November 2, 1971; London to DOS, #10144, November 3, 1971; Tehran to DOS, #6452, November 15, 1971; Tehran to DOS, #6531, November 17, 1971, all in POL33PG.

^{56.} 関係書簡は次に収録されている。P.L. Toye, ed., *The Lower Gulf Islands: Abu Musa and the Tunbs*, vol. 6, 1935-1971 (Archive Editions, 1993), 489-504.

^{57.} DOS to Dhahran, #165516, September 8, 1971, in POL33PG.

^{58.} London to DOS, #8552, September 15, 1971; Tehran to DOS, #5643, October 6, 1971, both in POL33PG. 明らかにシャーは、米国により強硬な姿勢を示すことで、英国からの譲歩を勝ち取ろうとしていた。10月初旬段階でも、シャーは米国に対しては、領土要求が満たされぬ場合、島嶼を軍事的に占領するのみならず、UAE 設立を妨害し、さらに UAE から英国人将校・行政官を放逐させるべく域内世論を煽動するとの意向を語っていた。

^{59.} DOS to London, #174033, September 21, 1971; Tehran to DOS, #6452, November 15, 1971, both in POL33PG.

^{60.} DOS to Dhahran, #203909, November 8, 1971, in POL33PG; DOS to Dhahran, #215001, *FRUS*, 1969-1976, 24: 348-349.

^{61.} DOS to Amman, #214109, November 24, 1971, in POL33PG.

^{62.} Eliot to Kissinger, December 1, 1971, *FRUS*, 1969-1976, 24: 350-351. 英国政府は、イラクがイランのトゥンプ諸島占領を批判する何らかの行動に出ることを予想していたが、アブー・ムーサ問題の解決および UAE 結成というポジティブな要素ゆえに、トゥンプ諸島問題に関する国際的批判は対処可能な範囲に収まると予想していた。London to DOS, #10784, November 24, 1971, in POL33PG. アラブ連盟は、12月上旬に UAE の加盟を承認した。トゥンプ諸島に関するラース・アル＝ハイマの首長に対する支持がアラブ世界で拡がった様子は無い。たとえばエジプト政府高官は、イラクがこの問題をアラブ連盟に持ち込んだことに不満を抱いていた。Cairo to DOS, #3050, December 7, 1971, in POL33PG.

^{63.} Jidda to DOS, #3413, September 27, 1971, and Jidda to DOS, #4051, November 29, 1971, both in POL33PG.

^{64.} DOS to Rogers, Tosec 93/116175, June 28, 1972, *FRUS*, 1969-1976, 24: 365-371.